
Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer: Konsequenzen für die Steuerehrlichkeit in den Kantonen der Schweiz

Manfred Gärtner*

Universität St. Gallen

1. Einleitung

Die Schweizerische Eidgenossenschaft erhebt seit dem 1. Januar 1944 eine *Verrechnungssteuer*. Dieser unterliegen heute Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen, Lotteriegewinne und bestimmte Versicherungsleistungen. Gegenstand der Verrechnungssteuer auf Kapitalerträge sind Zinsen, Dividenden und sonstige Erträge aus von Inländern angebotenen Anlagevehikeln, die von Obligationen und Aktien bis zu Salär- und Sparkonten reichen. Abführungspflichtig sind nicht die Empfänger dieser Erträge, sondern die Schuldner, also in der Regel Banken oder Aktiengesellschaften. Beim gegenwärtigen Verrechnungssteuersatz von 35 Prozent schreibt z.B. eine Bank dem Sparkonto eines Kunden nur 65 Prozent der aufgelaufenen Zinserträge gut und führt die übrigen 35 Prozent ohne Preisgabe der Identität des Kunden an die Steuerbehörde ab. Deklariert der Kunde diese Kapitalerträge später in seiner Steuererklärung, sind sie gemäß Einkommenssteuertabelle zu versteuern und er erhält die Verrechnungssteuer vollumfänglich zurück.¹

Über den Zweck der Verrechnungssteuer gibt es unter den Steuerbehörden der Schweiz keinen Dissens:

„In erster Linie soll die Verrechnungssteuer die im Inland ansässigen Steuerpflichtigen dazu veranlassen, ihr Vermögen und die von ihnen vereinnahmten Vermögenserträge korrekt zu deklarieren.“ (Steuerverwaltung des Kantons Luzern 2006)

*Korrespondenzadresse: Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie, Universität St. Gallen, Bodanstraße 1, CH – 9000 St. Gallen, E-Mail: manfred.gaertner@unisg.ch. – Ich danke Thomas Adams für exzellente Forschungsassistenz, insbesondere für die aufwändige Beschaffung und kreative Aufbereitung der in dieser Arbeit präsentierten und diskutierten Datenreihen. Meinem Kollegen Joerg Baumberger danke ich für viele klärende Gespräche zur schweizerischen Steuergesetzgebung und Steuerpraxis, Frank Bodmer für Hinweise auf wichtige, uns einen raschen Einstieg in diese Thematik ermöglichende Datenquellen, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vieler kantonaler Steuerämter sowie des Eidgenössischen Finanzdepartements für geduldige Unterstützung in grundsätzlichen und kniffligen Fragen, sowie dem Herausgeber und einem mir unbekannten Gutachter für eine Fülle von Verbesserungsvorschlägen.

1. Einkommenssteuern werden in der Schweiz auf allen drei föderalen Ebenen erhoben: Vom Bund (die direkte Bundessteuer), vom Kanton und von der Wohngemeinde. Tarife und Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer werden vom Bund festgesetzt. Jeder Kanton kann für die von ihm erhobene Einkommensteuer in einem eigenen Einkommenssteuergesetz eigene Tarife und Bemessungsgrundlagen festlegen – innerhalb des vom Bund im Steuerharmonisierungsgesetz festgelegten Rahmens. Auch jede Gemeinde kann einen eigenen Einkommensteuertarif festlegen, allerdings nur noch relativ zu den vom Kanton beschlossenen Sätzen. Vermögensteuern erheben nur die Kantone und Gemeinden.

„Die Verrechnungssteuer ist somit eine Maßnahme zur Förderung der Steuerehrlichkeit.“
(Steuerverwaltung des Kantons St. Gallen 2006)

„Zweck dieser Steuer ist primär, Steuerhinterziehung zu verhindern.“ Stadt Bern (2006)

„Mit der Steuer soll die Steuerhinterziehung bekämpft und damit die gesetzmäßige Erhebung der Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden gewährleistet werden.“ Eidgenössische Steuerverwaltung (2003)

Weitere gleich oder ähnlich lautende Erläuterungen finden sich auf vielen Internetseiten oder in einschlägigen Publikationen kantonaler Steuerbehörden oder mit Steuerfragen befasster Ämter oder Departemente des Bundes.

Diese Begründungen offenbaren einen engen Zusammenhang zwischen der Verrechnungssteuer und dem 1934 in einem Bundesgesetz verankerten eidgenössischen *Bankgeheimnis*. Das Bankgeheimnis setzt die Steuerehrlichkeit einer großen Belastung aus. Zum einen, weil es von den Steuerpflichtigen eine aktive Handlung im Sinne einer Selbstdекlaration und Benachrichtigung der Steuerbehörde über Vermögen und Kapitaleinkommen verlangt. Zum anderen, weil es das schlichte „Vergessen“ dieser Handlung entkriminalisiert und zu einer einfachen Ordnungswidrigkeit macht, die im Falle des Entdeckens nur mit Geldbußen geahndet wird. Die Verrechnungssteuer soll einen Anreiz zu dieser Selbstdекlaration schaffen. Sie bezieht ihre zentrale Existenzberechtigung daraus, dass bewegliche Kapitalvermögen und -einkommen den Steuerbehörden nicht sowieso bekannt oder leicht zu eruieren sind, wie dies beispielsweise bei Immobilien oder Arbeitseinkommen der Fall ist.

Auch der damalige Bundesrat Kaspar Villiger bezieht sich auf dieses das Bankgeheimnis vor Missbrauch schützende Potential der Verrechnungssteuer, wenn er der Europäischen Union diese schweizerische Lösung als Alternative zur von der EU zwecks Durchsetzung der Zinsbesteuerung geforderten Meldepflicht beliebt macht:

„Wir verbinden vernünftige Steuersätze mit einer Verrechnungssteuer, die mit 35 Prozent eine dissuasive Höhe hat. Diese Kombination führt eben dazu, dass die Steuern im Allgemeinen entrichtet werden.“ Villiger (2000, S. 1)

Es ist gerade diese dissuasive Wirkung der Verrechnungssteuer, welche in der vorliegenden Arbeit hinterfragt und relativiert wird. Denn eindeutig abschreckend wirkt die Verrechnungssteuer auf rational kalkulierende Steuersubjekte natürlich nur dann, wenn der Grenzsteuersatz unter dem Verrechnungssteuersatz bleibt. Überschreitet die Belastung durch die Einkommenssteuer an der Grenze den kritischen Wert von 35 Prozent, so weicht dies die Steuerehrlichkeit zunehmend auf und die im zweiten Satz von Kaspar Villigers Aussage formulierte Konsequenz gilt nicht mehr mit der behaupteten Allgemeinheit.

Konkret stellt die vorliegende Arbeit die Frage, welche im Inland ansässigen Steuerpflichtigen denn die eidgenössische Verrechnungssteuer tatsächlich bezahlen, bzw., und das ist im Kern ja die gleiche Frage, wer steuerlich vom Bankgeheimnis profitiert. Volkswirtschaftliche Wirkungsketten und makroökonomische Kreislaufeffekte, welche Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer auslösen, bleiben ausgeblendet. Es geht also nicht um eine volkswirtschaftliche oder gar gesellschaftliche Bewertung von Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer, sondern um die engere und bescheidene Frage, wo die Verrechnungssteuer das ihre heute vor dem Hintergrund des Bankgeheimnisses

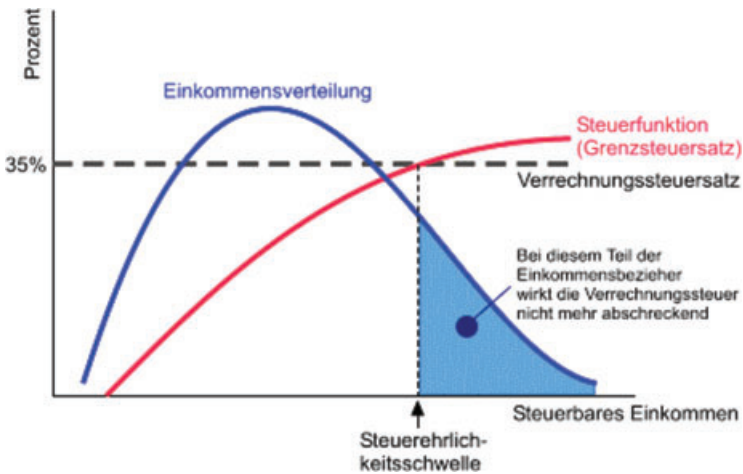


Abbildung 1 Übersicht über Vorgehen und Zielsetzung dieser Arbeit.

zugedachte Hauptziel einer Förderung der Steuerehrlichkeit erreicht und wo dies gefährdet ist.

Die zu erwartenden Ergebnisse sind aber nicht nur als Antwort auf die eben formulierte Frage und damit generell aus steuerpolitischen Gründen von Interesse. Sie liefern auch eine Momentaufnahme eines Ausschnitts der schweizerischen Steuerlandschaft, welcher angesichts einer mit Vehemenz angeschobenen neuen Runde kompetitiver Steuersenkungen und damit aufkommender Forderungen nach Leitplanken für den Steuerwettbewerb besondere Bedeutung zukommt. Gerade in einer direkten Demokratie bedürfen mündige Stimmbürger derartiger Primärinformationen, aber auch der Einsichten, die sich aus der weiterführenden wissenschaftlichen Auswertung ergeben können. Man denke etwa an Untersuchungen der Mobilität von Steuerpflichtigen, welche unter Hinzuziehung der in der vorliegenden Arbeit vorgelegten Ergebnisse verfeinert und weiter entwickelt werden sollten. Oder an die Untersuchung politisch-ökonomischer Prozesse und Rationalität, welche auf die hier generierten Daten rekurren können.²

2. Allgemeines Vorgehen und Zielsetzung

Das in dieser Arbeit gewählte Vorgehen, das in Abbildung 1 stilisiert dargestellt wird, besteht aus vier Schritten:

1. In einem ersten Schritt wird für jeden der 26 Kantone oder Halbkantone der Schweiz eine *Steuerfunktion* ermittelt. Darunter verstehen wir den
2. Beispiele für den Typ empirischer Arbeiten aus dem Themenbereich Steuerwettbewerb, Einkommenssteuern und Steuerhinterziehung, die von verfeinerten Datensätzen profitieren könnten, sind etwa Feld und Frey (2007), Kirchgässner (2007), Schmidheiny (2005, 2006) oder Torgler und Schneider (2007). Auswirkungen ergeben sich aber auch für empirische Arbeiten zur Schwarzarbeit (z.B. Enste und Schneider 2006, Kirchgässner 2001, Schneider und Enste 2000) oder für das empirische Verständnis regionaler Variation bei Umfragen oder potentiellen Referenden rund um das Thema Bankgeheimnis.

Zusammenhang zwischen dem Grenzsteuersatz und dem steuerbaren Einkommen.

2. Im zweiten Schritt bestimmen wir, wieder für jeden einzelnen Kanton, einen kritischen Einkommenswert, die *Steuerehrlichkeitsschwelle*, ab welcher der Grenzsteuersatz den Verrechnungssteuersatz übersteigt. Unterhalb dieser Schwelle greift die Verrechnungssteuer. Steuerpflichtige würden sich bei Verheimlichung ihrer Kapitaleinkommen finanziell schaden. Oberhalb des Schwellenwerts gilt dies nicht mehr.
3. Schritt drei ermittelt *kantonale Einkommensverteilungen*. Hierbei beziehen sich die Einkommensklassen auf das steuerbare Einkommen, das ja auch bei der Ermittlung der Steuerfunktion verwendet wird.
4. Im vierten Schritt wird schließlich unter Hinzuziehung der in Schritt 2 ermittelten Steuerehrlichkeitsschwelle der Anteil der Steuerpflichtigen bestimmt, bei denen die Verrechnungssteuer unterhalb des Grenzsteuersatzes liegt und somit ihren dissuasiven Charakter verliert.

Bei der Umsetzung dieses im Grundsatz sehr einfach zu beschreibenden Vorgehens stößt man auf eine ganze Reihe von Stolpersteinen. Anstatt nun diese schon hier zu nennen und weitgehend abstrakt zu diskutieren, werden sie erst dort angesprochen und auf ihre Bedeutung untersucht, wo sie konkret auftreten.

3. Steuerfunktionen und Steuerehrlichkeitsschwellen

Jedes Steuersubjekt ist ein Unikat. Wichtige Dimensionen, in denen sich Steuerpflichtige voneinander unterscheiden können, sind etwa der Zivilstand, die Kinderzahl, die Konfession, das Vermögen, oder die Entfernung zwischen Wohnort und Arbeitsort. Ebenso können aber außergewöhnliche Ausgaben für die Schulbildung der Kinder oder die eigene Weiterbildung die Steuerlast reduzieren, genauso wie den Freibetrag übersteigende Gesundheitsausgaben und vieles andere. Um nicht in der Vielfalt der Fallunterscheidungen zu ertrinken und die Ergebnisse einigermaßen transparent zu halten, müssen wir vereinfachen, stilisieren.

3.1 Vorgehen

Viele der genannten Charakteristika wirken sich beim Herunterrechnen vom Bruttoeinkommen auf das *steuerbare Einkommen* aus. Der erste und wichtigste Schritt einer Vereinfachung ist deshalb der grundsätzliche Bezug auf das steuerbare Einkommen an Stelle des Bruttoeinkommens. Dann nämlich können wir alle Charakteristika und Abzugsmöglichkeiten ignorieren, welche sich bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens auswirken.³ Relevant sind dann nur noch diejenigen Charakteristika, welche sich bei gegebener kantonaler Steuergesetzgebung in der Berechnung der Steuer aus dem steuerbaren Einkommen auswirken. Dies ist im Wesentlichen der Zivilstand. Bei gegebenem steuerbaren Einkommen zahlen Ledige einen höheren Steuerbetrag als Verheiratete. Wir werden

3. Der Preis dieses Vorgehens ist allerdings, dass wir nun nichts mehr über die Ausgangssituation aussagen können, da ja Steuersubjekte möglicherweise auf ganz unterschiedlichen Wegen beim gleichen steuerbaren Einkommen enden.

deshalb im Folgenden für jeden Kanton alle Berechnungen für den Fall eines verheirateten und eines ledigen Steuersubjekts durchführen.

Ein zweites im definierten Sinne steuerwirksames Charakteristikum ist der Wohnsitz des Steuersubjekts. Wir ignorieren die sich daraus ergebenden, zum Teil erheblichen innerkantonalen Streuungen. An Stelle einer fiktiven, für den jeweiligen Kanton repräsentativen Gemeinde, deren Definition zudem kompliziert und potentiell kontrovers wäre, wählen wir aus pragmatischen Gründen den Kantonshauptort.

Ein weiteres steuerrelevantes Merkmal ist die Konfession. Bei unseren Berechnungen wird unterstellt, dass die dargestellten Steuersubjekte der im Kanton unter den Steuerpflichtigen häufigsten Religion angehören. Dies ist meist eine der beiden großen christlichen Religionen. Nur im Kanton Basel-Stadt geben mehr Steuerpflichtige an, keiner Konfession anzugehören, als eine Konfession deklarieren. Allerdings gibt es mehr den beiden großen christlichen Konfessionen (die sich im Steuersatz wenig unterscheiden) angehörende Steuerpflichtige als konfessionslose. Wir unterstellen deshalb auch hier die Angehörigkeit zur größten christlichen Konfession.

Ein letztes bei gegebenem steuerbaren Einkommen noch steuerrelevantes Charakteristikum ist der Vermögensstand. Wir unterstellen zunächst, dass keine Vermögensteuer zu zahlen ist. Wir werden die Frage, wie es sich auf unsere Ergebnisse und Überlegungen auswirkt, wenn das Vermögen die gesetzlichen Freibeträge übersteigt, allerdings nicht aus den Augen verlieren und später auf sie zurückkommen.

3.2 Steuerfunktionen

Bei der Berechnung der Grenzsteuersätze für alle 26 Kantone und Halbkantone der Schweiz wird zwischen ledigen und verheirateten Steuersubjekten unterschieden, und es sind die für den jeweiligen Kantonshauptort geltenden Steuertabellen für das Jahr 2005 zugrunde gelegt. Die Ergebnisse enthalten weitgehend Erwartetes, zum Teil auch Überraschendes. Sie werfen aber auch neue Fragen auf, wie die folgenden Beispiele zeigen.⁴

Nicht überraschend ist sicherlich, dass die kantonalen Steuerkurven auf sehr unterschiedlichen Niveaus liegen. Wohnt man im falschen Kanton, kann man sich ohne weiteres fast doppelt so hohe Grenzsteuersätze einhandeln wie bei der Wahl des günstigsten Kantons. Die Extremfälle für Ledige sind, nicht überraschend, am oberen Ende der Kanton Zug, wo auch Spitzenverdiener nicht mehr als 27 Prozent eines zusätzlich verdienten Frankens versteuern, und am unteren Ende, vielleicht doch unerwartet, der Kanton Waadt, wo der Höchstsatz an der 50-Prozent-Marke kratzt (Abbildung 2, linkes Fenster).⁵

Die marginale Steuerbelastung im Kanton Waadt ist durchgehend, für alle Einkommensniveaus, um 50–100 Prozent höher als im Kanton Zug. Unter dem Blickwinkel der Besteuerung des Einkommens ist damit Zug, verglichen mit dem Kanton Waadt, für Reich und Arm gleichermaßen attraktiv.

4. Steuerfunktionen für *alle* 26 Kantone und Halbkantone, zwischen ledigen und verheirateten Steuersubjekten unterscheidend, finden sich in Gärtner (2007), Abb. 7.

5. Der eher am oberen Ende erwartete Kanton Genf folgt allerdings mit nur geringem Abstand. Siehe Gärtner (2007), Abb. 7.

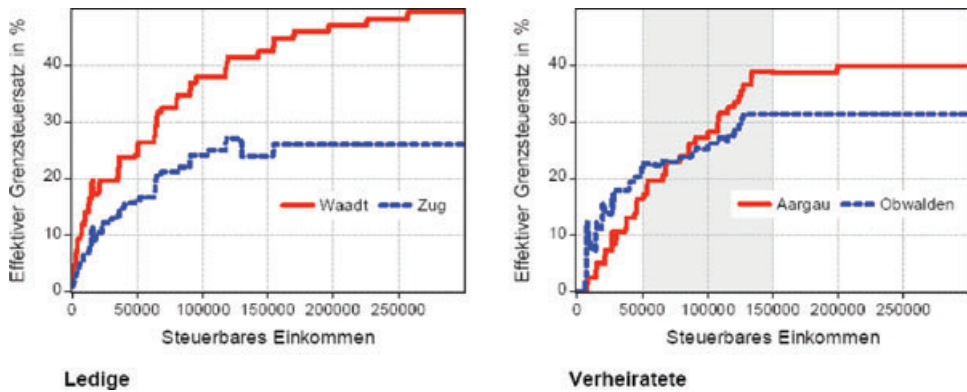


Abbildung 2 Steuerfunktionen für Ledige in den Kantonen Waadt und Zug sowie für Verheiratete in den Kantonen Aargau und Obwalden.

Aber längst nicht alle kantonalen Steuerparadiese geben sich derart neutral, wenn es um die Position des Steuersubjekts auf der Einkommensleiter geht. Vergleicht man etwa die Situation der Verheirateten in den Kantonen Aargau und Obwalden, so fällt zunächst die sehr unterschiedliche Progression im wichtigen Einkommensbereich zwischen 50 000 und 150 000 Franken auf (Abbildung 2, rechtes Fenster). Während der Grenzsteuersatz in diesem Bereich in Obwalden lediglich um etwa 9 Prozentpunkte von etwa 23 auf 32 Prozent steigt, erhöht er sich im Aargau um satte 22 Prozentpunkte von 17 auf 39. Hinzu kommt, dass in diesem bilateralen Vergleich Obwalden nur für steuerbare Einkommen ab etwa 80 000 Franken wirklich paradiesische Konditionen verspricht. Für tiefere Einkommen ist Obwalden eher abschreckend, mit Grenzsteuersätzen, die diejenigen des Kantons Aargau um 50 Prozent und mehr übersteigen.

Dies wirft natürlich die Frage auf, welche Ziele die kantonalen Souveräne mit ihren Steuertarifen letztlich verfolgen. Einsichten oder Fragen ergeben sich hier einerseits aus Vergleichen der Steuerfunktionen verschiedener Kantone, andererseits aber auch aus der isolierten Betrachtung der Steuerfunktionen einzelner Kantone. Um ein Beispiel für einen bilateralen Vergleich anzuführen, so kann man letztlich wohl nur spekulieren, dass der Kanton Obwalden in Konkurrenz mit seinem entfernten Nachbarn Aargau dezidiert nur Gutverdienende, mit sechsstelligen Jahreseinkommen, abwerben möchte und es bewusst darauf anlegt, Steuerzahler mit mittleren oder noch bescheideneren steuerbaren Einkommen eher abzuschrecken. Betrachtet man einzelne Steuerfunktionen isoliert, so vermitteln viele Kantone das Bild eines durchdachten und nachvollziehbar umgesetzten Ansatzes, etwa im Sinne eines glatten, wohlgeformten Kurvenverlaufs, in dem Progression vorhanden, aber nach einer nicht notwendigerweise expliziten Gesetzmäßigkeit abnehmend zu sein scheint. Die in Abbildung 3 im linken Bild nochmals gezeigte Steuerfunktion für Ledige im Kanton Waadt ist ein besonders schönes Beispiel hierfür. Es fällt leicht, hinter dieser Steuerkurve die Zielsetzung einer sanften, mit Fingerspitzengefühl implementierten Umverteilung von den besser zu den schlechter Verdienenden zu vermuten.

Daneben gibt es allerdings auch nicht wenige Kantone, bei denen die Form der Steuerfunktion die steuerpolitischen Absichten des Gesetzgebers nicht ohne weiteres preisgibt. Ein Beispiel hierfür sind die im rechten Bild von Abbildung 3

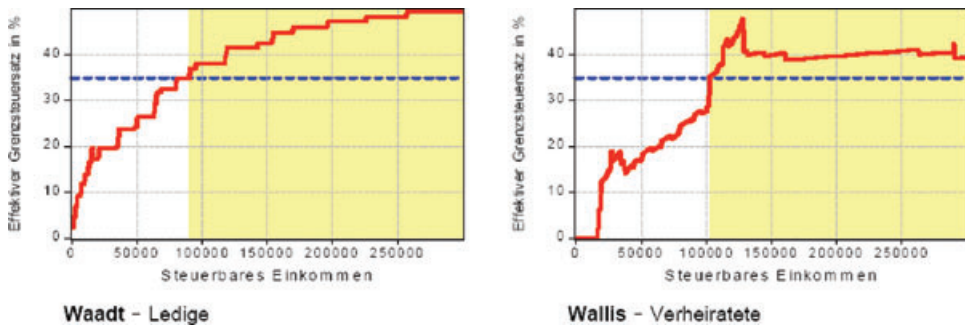


Abbildung 3 Steuerfunktionen in den Kantonen Waadt und Wallis.

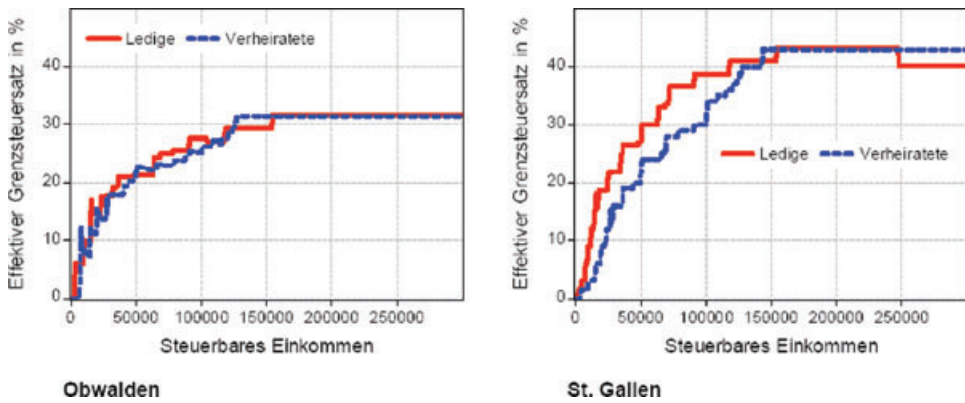


Abbildung 4 Steuerfunktionen für Ledige und Verheiratete in den Kantonen Obwalden und St. Gallen.

gezeigten verheirateten Steuerpflichtigen des Kantons Wallis. Es fällt schwer, sich einen Reim darauf zu machen, was in zwei Segmenten ansteigende und unmittelbar darauf jeweils wieder rapide absackende Grenzsteuersätze bezwecken könnten.

Auffallende Unterschiede zeigen sich auch, wenn man die Auswirkungen des Zivilstandes auf die Steuerbelastung in einem gegebenen Kanton untersucht. Abbildung 4 zeigt hier als zwei extreme Beispiele die Kantone Obwalden und St. Gallen. In Obwalden werden zwar Ledige und Verheiratete auch nicht exakt gleich behandelt. Aber die Kurven vermitteln auch nicht den Eindruck systematischer Unterschiede, einer gewollten Diskriminierung in der einen oder anderen Richtung. Dies sieht im Kanton St. Gallen schon deutlich anders aus. Die steuerlichen Abzüge sind hier im gesamten relevanten Einkommensbereich für Ledige deutlich, meist um 5 Prozentpunkte oder mehr, höher als für Verheiratete. Eine Angleichung der Grenzsteuersätze findet erst bei gegen 150.000 Franken gehenden steuerbaren Jahreseinkommen statt.

3.3 Steuerehrlichkeitsschwellen

Vergleichen wir nun die ermittelten Grenzsteuersätze mit dem in jeder einzelnen Grafik mittels einer gestrichelten horizontalen Linie markierten

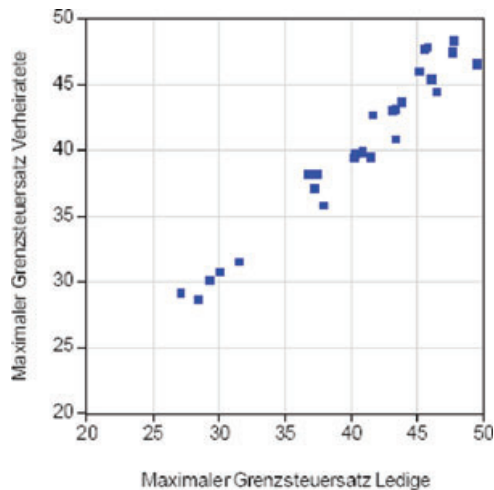


Abbildung 5 Gegenüberstellung maximaler Grenzsteuersätze für Verheiratete und Ledige.

Verrechnungssteuersatz von 35 Prozent, so zeigt sich, dass in der überwiegenden Mehrzahl der Kantone die marginalen Einkommenssteuersätze irgendwann die von der Verrechnungssteuer markierte 35-Prozent-Schwelle überschreiten. Dies ist im Kontext der vorliegenden Arbeit von besonderem Interesse, da im Urteil von alt Bundesrat Kaspar Villiger die Verrechnungssteuer in diesen Fällen nicht dissuasiv ist bzw. die angewandten Steuersätze nicht mehr vernünftig sind.

Interessant ist, dass man in Abbildung 5, die gleichzeitig die maximalen Grenzsteuersätze auf die Einkommen Verheirateter und Lediger zeigt, zwei Cluster ausmachen kann: Die Mehrzahl der Kantone, deren 21, kennt Einkommenssteuersätze, die den Verrechnungssteuersatz von 35 Prozent irgendwann deutlich überschreiten. Bei den Kantonen Graubünden, Appenzell Ausserrhoden, Uri und Luzern ist dies noch relative knapp; beim Rest dieser Gruppe aber sehr deutlich, mit maximalen Grenzsteuersätzen von 40 Prozent und mehr. Eine zweite Gruppe setzt sich von dieser im Villigerschen Sinne mit Unvernunft kokettierenden Gruppe ab und bleibt mit dem Maximum ihrer Grenzsteuersätze mit souveränem Abstand unter der 35-Prozent-Marke. In aufsteigender Reihenfolge der Grenzsteuersätze für Ledige sind dies die Kantone Zug, Schwyz, Appenzell Innerrhoden, Nidwalden und Obwalden. Die Clusterbildung gilt für verheiratete und ledige Steuerpflichtige gleichermaßen. Die Korrelation zwischen den maximalen Grenzsteuersätzen dieser beiden Gruppen ist nicht perfekt, aber sehr hoch.

Abbildung 6 fasst die identifizierten Steuerehrlichkeitsschwellen zusammen und setzt sie zu den im jeweiligen Kanton anfallenden maximalen Grenzsteuersätzen in Beziehung. Wie schon gesagt, bleibt die marginale Steuerbelastung des Einkommens in fünf Kantonen generell unterhalb des Verrechnungssteuersatzes von 35 Prozent. Dies gilt jeweils für Ledige und Verheiratete gleichermaßen. Bei so tiefen Grenzsteuersätzen ist die Steuerehrlichkeitsschwelle quasi unendlich hoch, was grafisch, natürlich nicht wirklich exakt, durch ganz an den rechten Rand der Grafik gesetzte Punkte angedeutet wird. In 21 Kantonen sind, wie schon gesagt, die Steuersätze im Villigerschen Sinn nicht durchgehend vernünftig, und

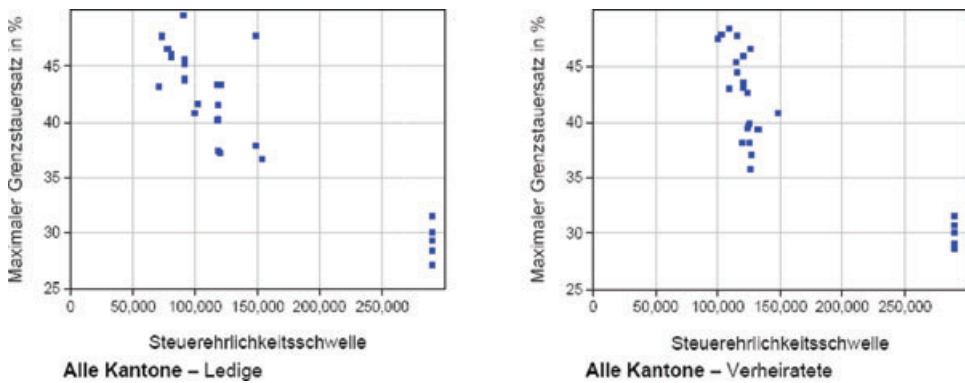


Abbildung 6 Maximale Grenzsteuersätze und Steuerehrlichkeitsschwellen.

es gibt Einkommensbezieher, die Steuern sparen, wenn sie Kapitaleinkommen verschweigen und damit auf eine Rückerstattung der Verrechnungssteuer verzichten. Die Steuerehrlichkeitsschwelle, ab der diese Versuchung aufkommt, streut für Verheiratete in dem relativ engen Einkommensbereich von 100000 – 150000 Franken. Der eigentlich vermutete negative Zusammenhang zwischen dem marginalen Spitzensteuersatz und der Steuerehrlichkeitsschwelle ist erkennbar, aber nur bei sehr genauem Hinsehen und quantitativ nicht ausgeprägt. Dies deutet darauf hin, dass es neben den Unterschieden in den Spitzen auch markante Unterschiede im generellen Verlauf der Steuerfunktion gibt.

Bei ledigen Steuerpflichtigen erscheint die Abhängigkeit der Steuerehrlichkeitsschwelle vom maximalen Grenzsteuersatz ausgeprägter. Allerdings streut dort die Steuerehrlichkeitsschwelle deutlich stärker, mit einem Maximalwert, der mehr als doppelt so hoch ist, wie das Minimum.

3.4 Die Rolle der Vermögensteuer

Die berechneten und diskutierten Steuerfunktionen vernachlässigen die Rolle der in der Schweiz erhobenen Vermögensteuer. Dies erscheint gerechtfertigt, weil Einkommens- und Vermögensteuer grundsätzlich unabhängig voneinander zu entrichten sind. Es widerspricht aber z.B. der eingangs zitierten Erläuterung der Steuerverwaltung des Kantons Luzern, die Verrechnungssteuer solle Steuerpflichtige veranlassen, ihre Vermögenserträge *und ihr Vermögen* korrekt zu deklarieren? Der scheinbare Widerspruch löst sich auf, weil das Bankgeheimnis ja nicht nur Vermögenserträge vor den Augen der Steuerverwaltung verbirgt, sondern auch das Vermögen selbst.⁶ Deshalb ist die Meldung von Kapitalerträgen an die Steuerbehörde immer auch gleichzeitig die Meldung des Vermögens, aus dem diese Erträge fließen. Dies wirkt sich nur lange nicht auf die zusätzliche Steuerbelastung aus, wie das Gesamtvermögen unter der vom Steuergesetz eingeräumten Freigrenze liegt. Dies wurde in den bisherigen Berechnungen unterstellt. Wo diese Freigrenze, die etwa im Kanton St. Gallen bei 50000 Franken für Erwachsene und 10000 Franken

6. Dies gilt natürlich nur für Finanzvermögen. Andere Vermögensformen und -erträge, wie etwa Immobilien und daraus resultierende Mieteinnahmen, sind den Behörden bekannt.

für Minderjährige liegt, aber überschritten wird, und dies wird mit steigenden Einkommen immer häufiger der Fall sein, verändert sich das Kalkül. Die zusätzliche Steuerbelastung, die sich dann aus zusätzlich gemeldeten Kapitalerträgen ergibt, setzt sich dann zusammen aus der zusätzlich anfallenden Einkommenssteuer und der geschuldeten zusätzlichen Vermögensteuer.

In den Abbildungen 2–4 wird ja als Grenzsteuersatz die Veränderung der Steuerbelastung verstanden, die aus einem zusätzlichen Kapitaleinkommen von 100 Franken resultiert. Bei einer unterstellten Kapitalmarktrendite von 4 Prozent⁷ müsste hinter dem Kapitalertrag von 100 Franken ein Vermögen von 2500 Franken stehen. Ein Steuersubjekt, welches zusätzliche 100 Franken an Kapitaleinkommen deklariert, offenbart dann untrennbar zusätzliches Vermögen von 2500 Franken. Übersteigt das Vermögen den gesetzlichen Freibetrag, fällt Vermögensteuer an. Der hierfür relevante und u.U. vermögensabhängige Steuersatz variiert zwischen 0 und 1 Prozent. Unterstellen wir für unser Rechenexempel einen Vermögensteuersatz von 0,5 Prozent, dann fallen Fr. 12,50 an Vermögensteuer an. Dies sind immerhin 12,5 Prozent des erwirtschafteten Kapitaleinkommens. Somit erhöht sich die zusätzliche Steuerbelastung auf die erzielten Kapitaleinkommen um 12,5 Prozentpunkte. Da der Vermögensteuersatz unabhängig vom Einkommen ist, ist dieser Effekt jenseits der gesetzlichen Freigrenze konstant. Deshalb liegt die Kurve der effektiven steuerlichen Grenzbelastung für diesen Fall einfach um 12,5 Prozentpunkte über der oben unter Berücksichtigung der Einkommenssteuer allein ermittelten Steuerfunktion.⁸

Abbildung 7 zeigt am Beispiel des Kantons Schaffhausen, dass die Berücksichtigung der Vermögensteuer über die implizierte Neupositionierung der Grenzbelastungskurve recht dramatische Auswirkungen auf den kritischen Einkommenswert haben kann, ab dem die Verrechnungssteuer ihren dissuasiven Charakter verliert. Die Grafik zeigt zwei Varianten der Grenzbelastungskurve, die als Extremvarianten verstanden werden können. Die untere Kurve ist die bereits oben gezeigte und diskutierte Variante, welche die Vermögensteuer vernachlässigt, unsere Steuerfunktion. Die obere Kurve zeigt die Variante, in der alle Steuerpflichtigen zu versteuerndes Vermögen besitzen und dieses konservativ in Staatspapieren anlegen.⁹ In jeder Einkommensklasse werden die Steuerpflichtigen

7. Dies entspricht in etwa der durchschnittlichen Rendite schweizerischer Bundesobligationen der letzten 20 Jahre. Diese lag im Durchschnitt der Jahre 1985 – 2004 bei 4,09 Prozent.

8. Das Ausmaß der Verschiebung hängt offensichtlich von der erzielten Rendite ab. Liegt die Rendite auf Kapitaleinkommen nur bei 2,5 Prozent, wie im Durchschnitt der Renditen auf Schweizerische Staatspapiere in den Jahren 2002–2004, so verschiebt sich die Steuerfunktion um 20 Prozentpunkte nach oben, wie sich leicht nachrechnen lässt. Bei einer höheren Rendite von, sagen wir, 8 Prozent, wie sie mit langfristigem Horizont am Aktienmarkt erzielt werden kann, beträgt die Vertikalverschiebung dagegen nur noch 6,25 Prozent. In gewisser Weise ist die beschriebene Abhängigkeit der Steuerfunktion von der Rendite auf Kapitalvermögen natürlich ein arithmetisches Artefakt, da sich das unterstellte Kapitaleinkommen von 100 Franken bei sinkender Rendite aus immer größer werdender Vermögenssubstanz ergeben muss und somit eine immer größere Vermögensteuer ins Spiel kommt.

9. Auch diese „Extremvariante“ kann natürlich bei noch konservativerem Anlageverhalten überschritten werden, etwa wenn die Vermögenserträge primär als Sparzinsen anfallen. Befindet sich das Vermögen gar auf einem Salär- oder Privatkonto, etwa mit einem Zinssatz von nur 1/2 Prozent, müsste sich die Steuerfunktion bei Anwendung des oben beschriebenen Kalküls gar um 100 Prozentpunkte nach oben verschieben. Der Grenzbelastung überstiege dann 100 Prozent. Dies liegt daran, dass der Zinsertrag als Einkommen versteuert werden muss, obwohl ihn bereits die Vermögensteuer vollständig auffrisst. Um solche Extremfälle zu verhindern, hat das Steuergesetz eine Vermögensteuerbremse eingebaut, indem

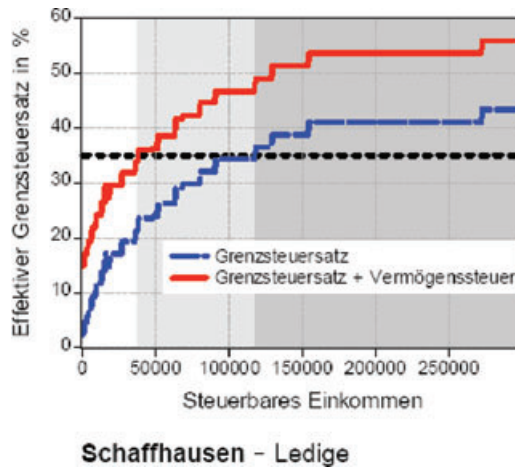


Abbildung 7 Die Grenzbelastung neu deklarierten Kapitaleinkommens bei gleichzeitig anfallender Vermögenssteuer.

im Wesentlichen vertikal zwischen den durch die beiden Kurven markierten oberen und unteren Grenzen verteilt sein. Wo Steuersubjekte in den einzelnen Einkommensklassen mehrheitlich zu vermuten sind, lässt sich allerdings nicht leicht sagen:

Im Bereich sehr geringer steuerbarer Einkommen dürfte nur ein kleiner Teil der Steuerpflichtigen die Freibeträge übersteigende Vermögen haben. Dies würde diese Personen auf die untere Kurve setzen. Andererseits dürften hier eher Anlageformen mit geringem Risiko und damit auch tiefer Rendite gewählt werden. Dies platziert die betroffenen Personen, sobald sie Vermögensteuerpflichtig werden, eher nahe der oberen Kurve.

Im Segment hoher steuerbarer Einkommen kehren sich die beiden Argumente um. Hier wird der Großteil der Steuerzahler Vermögensteuerpflichtig sein, was grundsätzlich einen Platz auf der höher gelegenen, die Vermögenssteuer mitberücksichtigenden Kurve bedeutet. Andererseits wird hier der Anteil mit mehr Risiko behafteter Anlagen zunehmen, die in der Regel höhere Renditen abwerfen. Dies aber bewirkt, dass die Grenzbelastungskurve mit Vermögenssteuer tiefer platziert ist, als die hier eingezeichnete. Generell kann man wohl davon ausgehen, dass die Einkommens- und Vermögenssteuer berücksichtigende Grenzbelastung zumindest im Bereich mittlerer bis hoher steuerbarer Einkommen tendenziell höher sind, als dies in den nur auf die Einkommenssteuer abstellenden Abbildungen 2–4 gezeigt wurde. Dies hat zur Folge, dass die bisher berechneten Steuerehrlichkeitsschwellen als Obergrenzen angesehen werden müssen, die in der Realität deutlich unterschritten werden. Für den Kanton Schaffhausen liegt die von

Art. 66 StG die Vermögenssteuer auf 25 Prozent der Nettoerträge begrenzt. In unserem Beispiel sind dies 25 Franken. Andererseits definiert derselbe Artikel auch eine Untergrenze in Höhe von 2,5 Promille des steuerbaren Vermögens, hier also 50 Franken. In unserem Rechenbeispiel ergibt sich somit die ungewöhnliche, aber offensichtlich doch nicht unmögliche Situation, dass die Untergrenze die Obergrenze übersteigt und deshalb Steuer bestimmend ist. Somit verschiebt sich die Steuerfunktion effektiv um 50 Prozentpunkte nach oben.

uns berechnete Steuerehrlichkeitsschwelle beispielsweise bei etwa 117 000 Franken. Unter Einbezug der Vermögensteuer könnte sie für manche Haushalte schon bei einem steuerbaren Einkommen von deutlich unter 50 000 Franken einsetzen.

3.5 Weitere Verfeinerungen

Die bisherige Diskussion musste eine Reihe durchaus wichtiger Details ausblenden, um den Grundgedanken deutlich zu machen. Wie immer ist die Wirklichkeit komplexer. Hier seien drei der wichtigsten Komplikationen angesprochen, ohne sie allerdings mit einer der obigen Diskussion entsprechenden Tiefe zu durchleuchten.

Zum einen ist zu berücksichtigen, dass die Verrechnungssteuer nur auf Erträge aus Anlagevehikeln von in der Schweiz domizilierten Emittenten erhoben wird. Erträge aus Finanzinstrumenten ausländischer Emittenten sind zwar ebenfalls einkommenssteuerpflichtig, aber die sich auf rein pekuniäre Anreize stützende Steuerehrlichkeitsschwelle liegt in diesem Fall natürlich bei Null. Es ist deshalb davon auszugehen, dass Steuer optimierende Steuerpflichtige einen Teil ihres Vermögens in solchen Produkten halten. Die oben diskutierten Abwägungen gelten dann nur noch für das verbleibende Anlageportfolio.

Weiter sind in der Schweiz Kapitalgewinne generell nicht als Einkommen zu versteuern. Auch hier gilt, dass in den Portefeuilles Steuer optimierender Anleger ein Anteil entsprechender Produkte enthalten sein dürfte, für die sich die Frage der Steuerehrlichkeit dann nicht stellt.

Schließlich gilt die bei der Identifikation der Steuerehrlichkeitsschwellen beschriebene Null-Eins-Entscheidung für oder gegen Steuerehrlichkeit nur in zwei Fällen für die gesamten Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen. Entweder muss das gesamte steuerbare Einkommen unterhalb der Steuerehrlichkeitsschwelle bleiben. Oder bereits die nicht vom Bankgeheimnis geschützten Einkommen, also vor allem Arbeitseinkommen und Mieteinnahmen, müssen die Steuerehrlichkeitsschwelle überschreiten. In anderen Fällen ist es Steuer minimierend, einen Teil der Vermögen und Vermögenserträge zu deklarieren, einen anderen Teil dagegen nicht.

4. Die Einkommensverteilung

Der nächste Schritt besteht nun darin, mit Hilfe der berechneten kritischen Einkommenswerte, den Steuerehrlichkeitsschwellen, den Anteil der Steuersubjekte zu identifizieren, bei denen die eidgenössische Verrechnungssteuer nicht mehr mit der gleichen Schärfe greift, wie bei tieferen Einkommen. Hierfür benötigen wir für jeden Kanton Zahlen über die Verteilung der steuerbaren Einkommen auf die verschiedenen Einkommensklassen, wiederum nach den Zivilständen verheiratet und ledig getrennt.

4.1 Datenquellen

Als Quellen für die benötigten steuerbaren Einkommen in den Kantonen der Schweiz bieten sich an:

1. Daten zur Verteilung des steuerbaren Einkommens für die direkte Bundessteuer, aufgliederung nach Kantonen und bereitgestellt durch die

Eidgenössische Steuerverwaltung. Die Vorteile dieser Quelle liegen in der landesweiten Vergleichbarkeit der Daten, der einfachen Verfügbarkeit und des somit geringen Aufwands für ihre Aufbereitung, der akzeptablen Breite der Einkommensklassen und der von uns benötigten getrennten Ausweisung verheirateter und nicht verheirateter Steuerpflichtiger. Ein Nachteil liegt darin, dass sich die Verteilung auf das steuerbare Einkommen für die direkte Bundessteuer bezieht, das sich vom steuerbaren Einkommen für die Kantons- und Gemeindesteuern unterscheiden kann. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass nur so genannte *Normalfälle*, definiert als Fälle mit einer tatsächlichen Belastung durch die direkte Bundessteuer, erfasst werden.¹⁰

2. Daten zur Einkommensverteilung der kantonalen Steuerverwaltungen. Der Vorteil dieser Quelle liegt in der Genauigkeit der Daten bezüglich der kantonalen und Gemeindesteuern. Ihr Nachteil liegt in einem enormen Aufwand für die Beschaffung und Aufbereitung und gewisser Fragezeichen bezüglich der Vergleichbarkeit.

In Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Optionen haben wir uns für die Verwendung der Daten der eidgenössischen Steuerverwaltung entschieden. Diese sind notgedrungen weniger aktuell als die oben der Berechnung der Steuerfunktionen zugrunde gelegten, von uns selbst berechneten Steuerdaten. Für die meisten Kantone beziehen sich die aus dieser Quelle verfügbaren Einkommensdaten auf das Jahr 2001, für einige auf die Veranlagungsperiode 1999–2000. Dass Steuer- und Einkommensdaten nicht völlig kongruent sind, dürfte angesichts der zu vermutenden hohen Persistenz der aggregierten Einkommensdaten (als Reflex schwacher geographischer Mobilität) ein nur kleiner Nachteil sein.¹¹

Im Folgenden soll zunächst die Schätzung kantonaler Einkommensverteilungen aus den verfügbaren Rohdaten am Beispiel verheirateter Steuerpflichtiger des Kantons Bern motiviert und beschrieben werden. Anschließend werden die ermittelten Ergebnisse für ausgewählte Kantone präsentiert und diskutiert, ohne jedoch jeweils nochmals auf die Rohdaten und Probleme des Einzelfalls einzugehen.

4.2 Schätzung von Verteilungsfunktionen

Abbildung 8 zeigt als Balkendiagramm die sich aus den verfügbaren Daten ergebende Häufigkeitsverteilung der steuerbaren Einkommen verheirateter Steuerpflichtiger im Kanton Bern. Es fällt auf, dass beide Enden der Skala eher schlecht dokumentiert sind. Verantwortlich für die offensichtliche Datenlücke am unteren Ende ist, dass in dieser Quelle nur diejenigen Einkommen erfasst werden, die nach Maßgabe der direkten Bundessteuer steuerpflichtig sind. Das Fehlen dieser

10. Diese Lücke erscheint für die hier untersuchte Fragestellung nur beschränkt relevant, da wir ja primär an der Verteilung im Bereich hoher und allenfalls mittlerer steuerbarer Einkommen interessiert sind.

11. Der einzige Weg, Steuer- und Einkommensdaten zeitlich synchron zu machen, hätte in der Verwendung veralteter Steuersätze bestanden. Dies hätte einerseits unsere Steuerkurven künstlich weniger aktuell gemacht, andererseits und vor allem aber unseren Berechnungsaufwand dadurch deutlich erhöht, dass die Verwendung der heute von vielen Steuerämtern angebotenen und von uns auch zur Kontrolle der Steuerkurven genutzten Online-Kalkulatoren unmöglich geworden wäre, von denen ja nur die jeweils aktuellen Versionen auf dem Internet bereit gehalten werden.

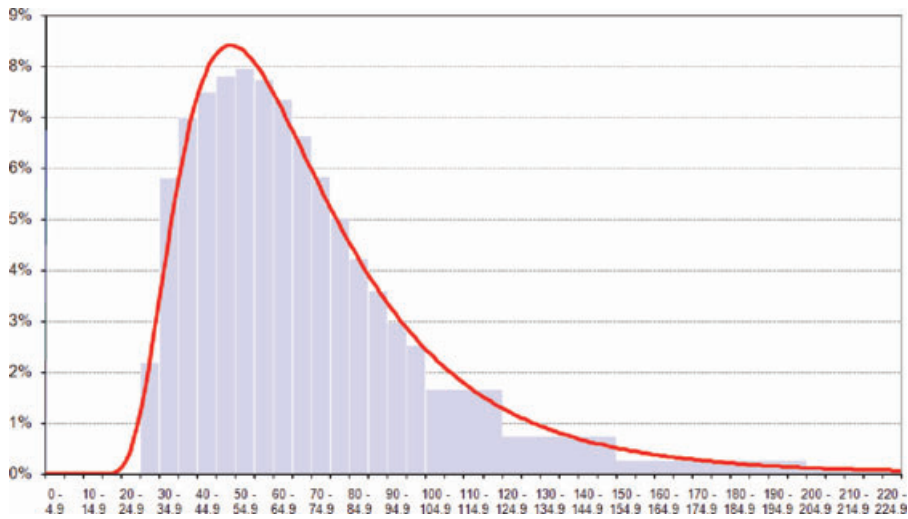


Abbildung 8 Häufigkeitsverteilung der steuerbaren Einkommen Verheirateter im Kanton Bern. Daten und Approximation durch logarithmische Normalverteilung.

Zahlen gefährdet aber unser Untersuchungsziel nicht, da wir ja in Abschnitt 3 feststellen konnten, dass es keine Steuerehrlichkeitsschwellen im Bereich derart tiefer Einkommen gibt.

Problematischer und der Präzision unserer Aussagen nicht förderlich ist dagegen die Tatsache, dass die Einkommensklassen im für uns letztlich interessanten Bereich steuerbarer Einkommen – dort wo die Steuerehrlichkeitsschwellen nach unseren oben gewonnenen Erkenntnissen regelmäßig liegen – sehr breit werden. Während nämlich im Bereich unter 100000 Franken in 5000-Franken-Schritten klassiert wird, lauten die sich anschließenden Klassen 100000–120000, 120000–150000, 150000–200000 und über 200000 Franken. Um letztlich Genauerer sagen zu können als etwa, die Steuerehrlichkeitsschwelle liege „im Bereich zwischen 100000 und 150000 Franken“ versuchen wir deshalb, die verfügbaren Daten durch eine der in der empirischen Forschung zur Einkommensverteilung häufig Verwendung findenden mathematischen Funktionen zu approximieren.¹² Das Balkendiagramm mit seinen teils sehr breiten und nicht regelmäßigen Einkommensklassen wird dann durch eine kontinuierliche Kurvenlinie angenähert, die letztlich auch bedingte Aussagen über die Verteilung der Einkommen innerhalb der den empirischen Daten zugrunde liegenden Klassen zulässt.¹³

12. Eine Konvergenz zu einer bestimmten funktionalen Form gibt es in der empirischen Forschung zu Fragen der Einkommensverteilung nicht. Gemeinsame Merkmale der verwendeten Funktionen sind lediglich, dass sie eingipflig und rechtsschief sind.
13. Potentiell könnten sich die im ganz tiefen Segment steuerbarer Einkommen fehlenden Daten allenfalls dadurch indirekt auf die Identifizierung der hier interessierenden, viel weiter oben liegenden Steuerehrlichkeitsschwelle auswirken, dass sie unsere Schätzung der Verteilungsfunktion beeinflussen. Man kann allerdings bezweifeln, ob wir es im Bereich nicht zu versteuernder Einkommen mit sehr stabilen Daten zu tun haben. Dieser Vorbehalt verstärkt sich, wenn wir zum Abgleich kantonale Quellen heranziehen, welche diesen Einkommensbereich mit abdecken. Dort zeigen sich im Bereich nicht zu versteuernder Einkommen unregelmäßige Buckel. Versucht man

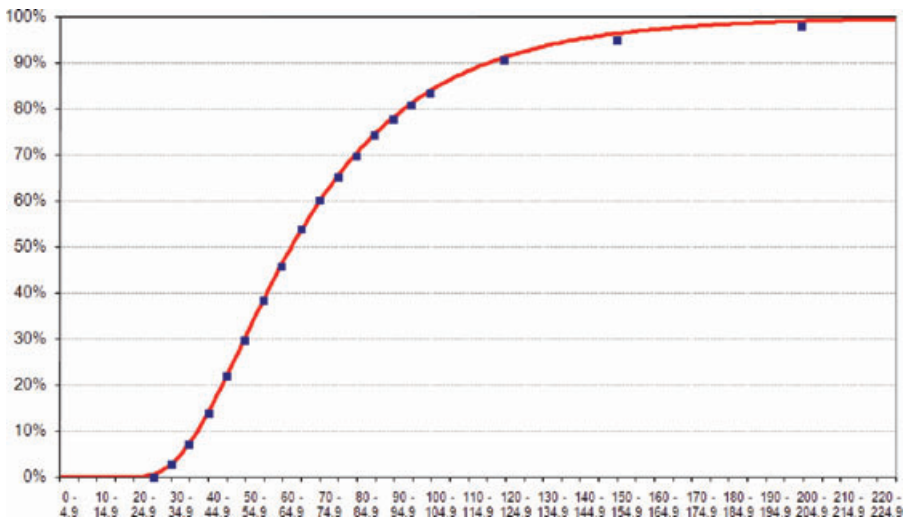


Abbildung 9 Kumulierte Häufigkeitsverteilung der steuerbaren Einkommen Verheirateter im Kanton Bern. Daten und Approximation durch logarithmische Normalverteilung.

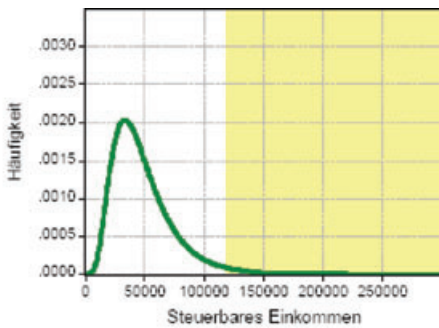
Das konkrete Vorgehen sei am Beispiel der Zahlen für den Kanton Bern illustriert. Zunächst addiert man die Säulenwerte aus Abbildung 8 zu einer *kumulierten* Häufigkeitsverteilung. Jeder ermittelte Punkt markiert jetzt den berichteten Anteil der Steuerpflichtigen, deren steuerbares Einkommen bei oder unterhalb der markierten Schwelle liegt (Abbildung 9).

Auch hier zeigt sich in dem Bereich eine Lücke, wo die Einkommen so tief sind, dass ihre Bezieher von der Steuerpflicht befreit sind. Jenseits dieser Schwelle steigt der Anteil; zunächst beschleunigt, danach mit geringer werdender Geschwindigkeit. Im Bereich hoher Einkommen wird die Distanz zwischen den Datenpunkten immer größer. Die kumulierten Daten sagen uns wieder nicht, wie die Einkommen innerhalb dieser Lücken verteilt sind, geben uns aber einen präzisen Beobachtungspunkt am Rand. Um in diesem für uns letztlich interessanten Bereich steuerbarer Einkommen genauere Informationen zu erhalten, postulieren wir nun, dass die wahre, uns aufgrund der etwas groben und mit Messfehlern und statistischen Zufälligkeiten behafteten Daten nicht bekannte Verteilung der steuerbaren Einkommen durch eine kumulierte logarithmische Normalverteilung beschreiben lässt. Die Parameter dieser Funktion werden dann aus den Daten geschätzt.

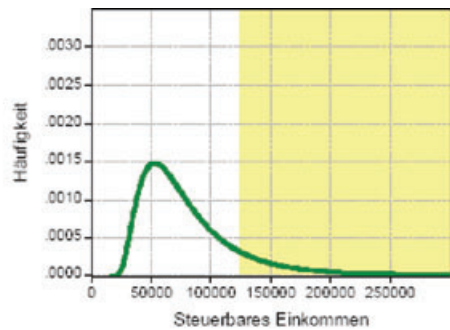
4.3 Ergebnisse

Abbildung 10 zeigt einige Beispiele von als Dichtefunktionen dargestellten Schätzungen der Verteilungen der steuerbaren Einkommen Verheirateter und

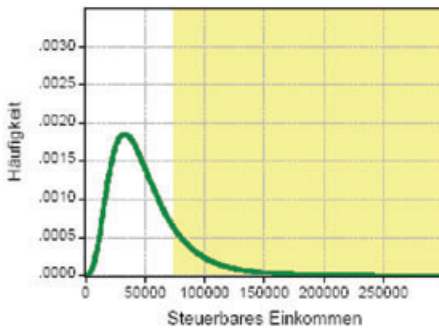
diese Daten dann durch eine der in einschlägigen Arbeiten üblichen, sparsam parametrisierten Verteilungsfunktionen zu approximieren, wird die Passgenauigkeit der Funktion im Bereich hoher Einkommen eher schlecht. Die Berücksichtigung der Verteilung tiefer Einkommen bei der Schätzung der Verteilungsfunktion dürfte sich deshalb eher kontraproduktiv auswirken.



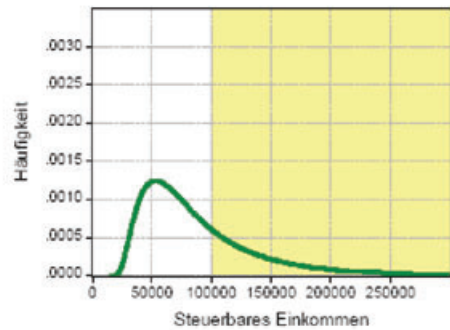
Basel-Stadt - Ledige



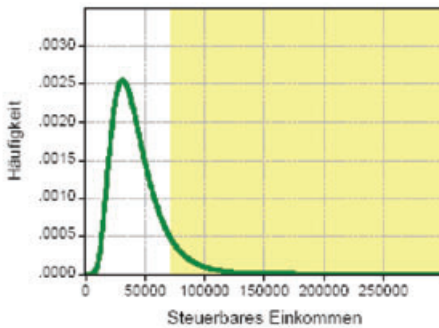
Basel-Stadt - Verheiratete



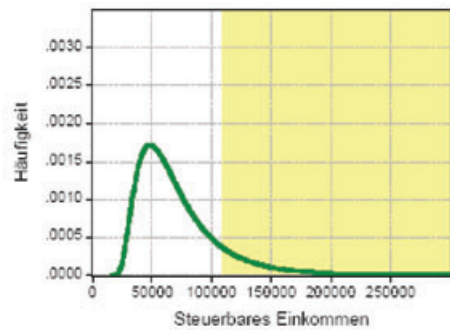
Genf - Ledige



Genf - Verheiratete



St. Gallen - Ledige

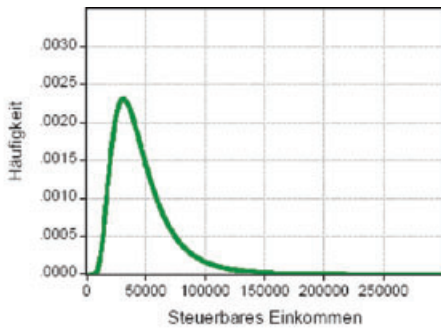


St. Gallen - Verheiratete

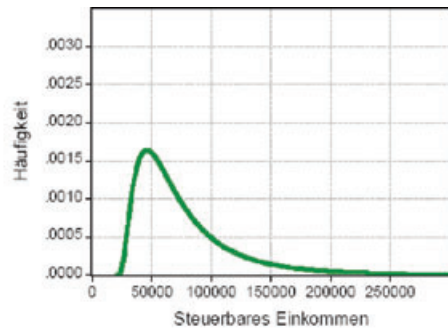
Abbildung 10 , Teil 1 Geschätzte Einkommensverteilungen in ausgewählten Kantonen der Schweiz.

Lediger in ausgewählten Kantonen.¹⁴ Gesamthaft, bezogen auf Ergebnissen für alle 26 Kantone, zeigen sich folgende Muster:

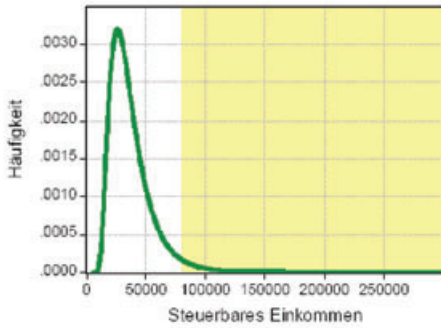
14. Andere sich anbietende Verteilungsfunktionen führen zu sich nicht wesentlich unterscheidenden Resultaten. Siehe die Ergebnisse auf Basis der log-logistischen Verteilung und der Gammaverteilung in Gärtner (2007), Abb. 10. Dort finden sich auch Schätzungen der Verteilungsfunktionen für die hier nicht gezeigten Kantone.



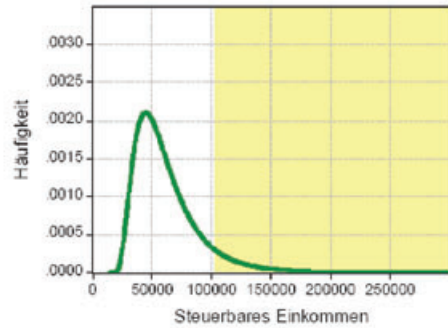
Schwyz – Ledige



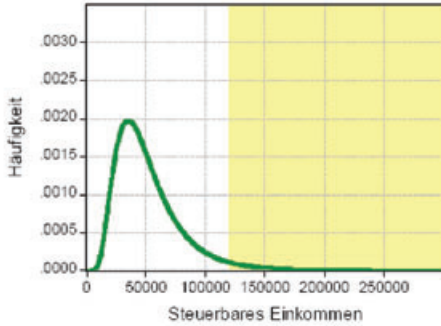
Schwyz – Verheiratete



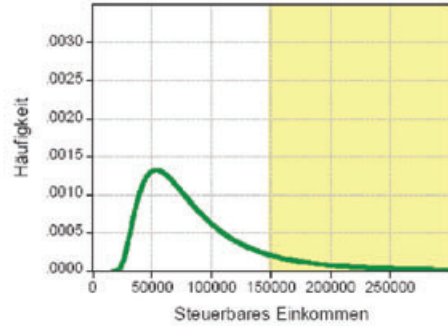
Wallis – Ledige



Wallis – Verheiratete



Zürich – Ledige



Zürich – Verheiratete

Abbildung 10 , Teil 2: Geschätzte Einkommensverteilung in ausgewählten Kantonen der Schweiz.

Die steuerbaren Einkommen der ledigen Steuerpflichtigen sind merklich tiefer als die der verheirateten. Dies zeigt sich am viel weiter links liegenden Maximalwert der Dichtefunktion und wird noch durch die weit weniger ausgeprägte Rechtsschiefe verstärkt.

Die steuerbaren Einkommen lediger Steuerpflichtiger streuen deutlich weniger als die Einkommen der Verheirateten. Ablesen lässt sich dies an den augenfällig schlankeren Verteilungen und den damit, da die Fläche unter der Kurve ja immer den Wert 1 hat, viel höheren Maximalwerten.

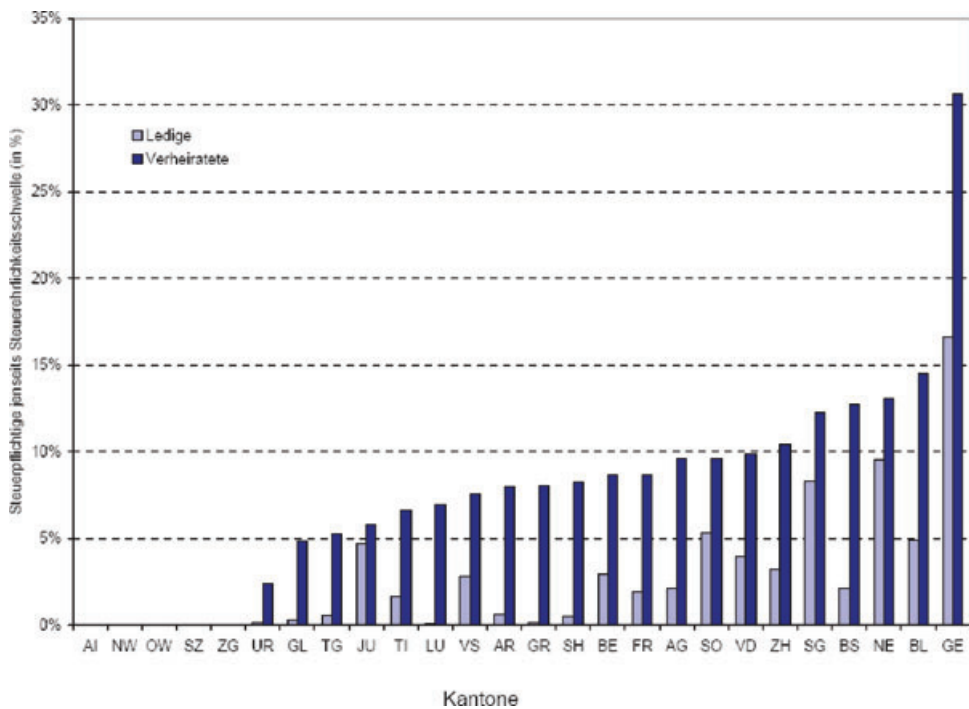


Abbildung 11 Anteil der Steuerpflichtigen, deren Grenzsteuersatz den Verrechnungssteuersatz übersteigt.

In Kantonen, in denen die Verrechnungssteuer über die gesamte Breite des Einkommensspektrums greift, die Steuerehrlichkeitsschwelle also gegen unendlich geht, tut sie dies bei Ledigen und Verheirateten gleichermaßen. Dies ist in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zug der Fall.

Dort wo endliche Steuerehrlichkeitsschwellen bestehen, ist regelmäßig ein weit größerer Anteil verheirateter Steuerpflichtiger als lediger Steuerpflichtiger der Versuchung ausgesetzt, Kapitaleinkommen unvollständig zu deklarieren. Dies ergibt sich daraus, dass, wie erwähnt, die steuerbaren Einkommen Lediger deutlich tiefer sind und dies meist nicht annähernd durch tiefere Steuersätze und damit tiefere Steuerehrlichkeitsschwellen aufgefangen wird. Ausnahmen sind die Kantone Jura, St. Gallen und Neuenburg, wo der durch den Zivilstand bedingte Unterschied im Anteil der Versuchung zur Steuerhinterziehung ausgesetzter Steuerzahler weniger augenfällig ist.

Abbildung 11 zeigt, welche Anteile der Steuerpflichtigen bei einer Verrechnungssteuer von 35 Prozent der Versuchung zur Steuerhinterziehung ausgesetzt sind. Dieser Anteil liegt im bereits in Abbildung 5 identifizierten Cluster der fünf wahren kantonalen Steuerparadiese der Schweiz natürlich bei Null. In den übrigen Kantonen, wo der Grenzsteuersatz mit steigendem Einkommen früher oder später die 35-Prozent-Marke übersteigt, können sich bis zu 30 Prozent der verheirateten und bis zu 17 Prozent der ledigen Steuerpflichtigen finanziell besser stellen, wenn sie ihre Vermögenseinkommen unvollständig deklarieren. Der Kanton Genf, für den diese Zahlen gelten, ist allerdings ein Ausreißer. In den übrigen „nicht vernünftigen“ Kantonen liegen die Quoten für Verheiratete

in der Regel zwischen 5 und 15 Prozent und meist sogar nur um oder unter 5 Prozent für Ledige. Überhaupt greift die Verrechnungssteuer bei unverheirateten Steuerpflichtigen massiv schwächer als bei verheirateten. Lediglich im Kanton Jura ist hier kaum ein Unterschied festzustellen.

Die mit dem unzureichenden Biss eines Verrechnungssteuersatzes von 35 Prozent verbundene Problematik wird durch die in Abbildung 11 gezeigten Zahlen allerdings nur unvollständig wiedergegeben. Dies hat zwei Gründe:

1. Da es sich bei den betroffenen Steuerpflichtigen um die am besten situierten Einkommensbezieher handelt, ist der Anteil der potentiell unvollständig besteuerten Einkommen an allen steuerpflichtigen Einkommen sehr viel größer als der Anteil der potential unvollständig versteuernden Steuerpflichtigen an der Gesamtheit der Steuerpflichtigen. Präzises können wir hier nicht für jeden Einzelfall sagen, da uns keine Schätzung der entsprechenden Verteilungsfunktionen vorliegt. Aber wir können den Rohdaten der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Illustration Beispiele entnehmen. Nach diesen Tabellen bezogen beispielsweise in Baselland die oberen 13,02 Prozent der Einkommensbezieher 32,39 Prozent der steuerbaren Einkommen. Im Kanton Genf bezogen die oberen 32 Prozent der Steuerpflichtigen stolze 58–68 Prozent der Einkommen. Und im Jura deklarierten 5,71 Prozent der am besten Verdienenden – das entspricht ziemlich genau dem Anteil der Ledigen und Verheirateten, deren Grenzsteuersatz über dem Verrechnungssteuersatz liegt – 16,19 Prozent der steuerbaren Einkommen.
2. Wie wir in Abschnitt 3.4 gesehen haben, führt die Vernachlässigung der Vermögensteuer u. U. zu einer erheblichen Unterschätzung der pekuniären Versuchung, Kapitaleinkommen zu verheimlichen. Unter den getroffenen Annahmen läge dann beispielsweise im Kanton Schaffhausen die Steuerehrlichkeitsschwelle verheirateter Steuerpflichtiger bei 40000 Franken und fast 90 Prozent von ihnen wären der Versuchung zur Steuerhinterziehung ausgesetzt, während die entsprechenden Zahlen bei der konservativen Variante, welche die Vermögensteuer ignoriert, 120000 Franken und 8 Prozent sind.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Diese Arbeit ging der Frage nach, wo Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer das ihnen heute von den Steuerbehörden der Kantone und des Bundes zugedachte Hauptziel einer Förderung der Steuerehrlichkeit erreichen, und wo dies gefährdet ist. Die Antwort lautet, dass die Zielerreichung sicherlich nicht in der von offizieller Seite insinuierten Weise universell ist. So greift die Verrechnungssteuer beispielsweise bei ledigen Steuerpflichtigen in der Regel viel stärker als bei Verheirateten. Und auch die kantonalen Unterschiede sind massiv. Hier gibt es am einen Ende die Kantone Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zug, wo die Verrechnungssteuer letztlich alle Steuersubjekte, ledig oder verheiratet, gleich welchen Einkommensniveaus, zur Steuerehrlichkeit zwingt. Am anderen Ende finden wir die Kantone Genf, Baselland, Neuenburg, Basel-Stadt und St. Gallen, wo die Verrechnungssteuer bei höheren Einkommen nicht mehr beißt, und 31, 15, 13, 13 und 12 Prozent der höchsten Einkommen

verheirateter Steuerpflichtiger der Versuchung ausgesetzt sind, zumindest Teile ihrer Kapitaleinkommen hinter dem Bankgeheimnis zu verbergen.

Zusammen mit den zum Teil überraschende Verläufe zeigenden Steuerfunktionen werfen diese Ergebnisse doch eine Reihe von Fragen auf:

Sind die Anomalien in den Steuerfunktionen einiger Kantone gewollt, oder zufällig? Falls sie gewollt sind: Was bezwecken sie? Welches steuerpolitische Ziel soll mit Steuertarifen erreicht werden, wie wir sie etwa für den Kanton Basel-Stadt oder im Wallis beobachten? In jeder, aber gerade in einer direkten Demokratie, wäre dies vor dem Souverän zu begründen.

Dort, wo die Verrechnungssteuer nicht mehr greift, sind die effektiv bezahlten Steuern andere, als die von der Steuergesetzgebung geforderten. Auch wo dies der Fall ist, stellt sich die Frage, ob dies gewollt oder ungewollt ist. Wenn es ungewollt ist, müsste man sich konsequenterweise Maßnahmen überlegen, die hier Abhilfe schaffen, bis hin zu einer Erhöhung der Verrechnungssteuer. Sollte es gewollt sein, muss dies kommuniziert und begründet werden. Warum zahlen reiche Verheiratete in vielen Kantonen unter dem offiziellen Tarif liegende Steuersätze, reiche Ledige dagegen nicht? Warum haben reiche Verheiratete diesen Bonus in einer Reihe von Kantonen, in anderen wiederum nicht? Mit welcher Rechtfertigung zahlen zwei Familien mit identischen steuerbaren Einkommen im gleichen Kanton unterschiedlich hohe Steuern, nur weil das Einkommen der einen Familie primär aus Arbeitseinkommen besteht, die andere dagegen in einem höheren Maße Kapitaleinkommen erzielt?

Es ist zu hoffen, dass die hier präsentierten Daten diese Diskussion anstoßen bzw. fördern können, in dem sie die Steuergeografie der Schweiz etwas transparenter machen.

Die vorgelegten Ergebnisse sind aber nicht nur als Beitrag zu dieser Diskussion und damit allgemein aus steuerpolitischen Gründen von Interesse. Sie liefern gleichzeitig auch eine Momentaufnahme der Steuerlandkarte der Schweiz, welcher insbesondere angesichts einer in vollem Gang befindlichen neuen Runde kompetitiver Steuersenkungen und der damit aufgekommenen neuerlichen Diskussion um Leitplanken für den Steuerwettbewerb besondere Bedeutung zukommt. Insbesondere in der direkten Demokratie der Schweiz brauchen mündige Stimmbürger derartige Informationen, aber auch Erkenntnisse, die sich aus der weiterführenden wissenschaftlichen Auswertung ergeben können. Beispiele sind etwa Untersuchungen der geographischen Mobilität von Steuerpflichtigen, welche unter Hinzuziehung der gelegten Ergebnisse zum Zusammenspiel zwischen den gesetzlich festgelegten Steuersätzen und der Verrechnungssteuer verfeinert und weiter entwickelt werden können, oder die Analyse politisch-ökonomischer Prozesse und Rationalität in der direkten Demokratie, welche auf die hier generierten Daten zurückgreifen kann.

Literaturverzeichnis

- Eidgenössische Steuerverwaltung (2003), *Bundesfinanzen in Kürze*. Voranschlag 2004. Bern, Oktober.
- Enste, D.H. und F. Schneider (2006), Schattenwirtschaft und irreguläre Beschäftigung. Irrtümer, Zusammenhänge und Lösungen, in: Alt, J. und M. Bommes (Hrsg.), *Illegalität*

- *Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Feld, L.P. und B.S. Frey (2007), Tax Evasion in Switzerland: The Roles of Deterrence and Tax Morale, in: N. Hayoz und S. Hug (eds.), *Tax Evasion, Trust, and State Capacities*. Peter Lang, Bern, 123–153.
- Gärtner, M. (2007), Die Primärinzidenz von Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer in den Kantonen der Schweiz, Universität St. Gallen, Volkswirtschaftliche Abteilung, Diskussionspapier Nr. 20–2007.
- Kirchgässner, G. (2001), Moralische Aspekte der Besteuerung, Universität St. Gallen, Volkswirtschaftliche Abteilung, Diskussionspapier Nr. 2001–19.
- Kirchgässner, G. (2007), Direkte Demokratie, Steuermoral und Steuerhinterziehung. Erfahrungen aus der Schweiz, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 38–64.
- Schmidheiny, K. (2005), Wohnsitzwahl und lokale Einkommensbesteuerung, *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, 97–121.
- Schmidheiny, K. (2006), Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics* 90, 429–458.
- Schneider, F. und D.H. Enste (2000), Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences, *Journal of Economic Literature* 38, 77–114.
- Stadt Bern (2006), *Verrechnungssteuer*. http://www.bern.ch/leben_in_bern/arbeit/steuern/steuerverwaltung/verrechnungssteuer. 26. Mai 2006, 15:22 Uhr.
- Steuerverwaltung des Kantons Luzern (2006), *Verrechnungssteuer*. http://www.steuern.lu.ch/index/privatpersonen/p_unselbstaendigerwerbende/p_u_verrechnungssteuer.htm. 26. Mai 2006, 15:17 Uhr.
- Steuerverwaltung des Kantons St. Gallen (2006), *Zweck der Steuer*. <http://www.steuern.sg.ch/home/sachthemen/verrechnungssteuer/zweck.html>. 26. Mai 2006, 15:20 Uhr.
- Torgler, B. und F. Schneider (2007), What Shapes Attitudes Toward Paying Taxes? Evidence from Multicultural European Countries, *Social Sciences Quarterly* 88, 443–470.
- Villiger, K. (2000), Bankgeheimnis schützt Verbrecher und Betrüger nicht, *Newsletter des Eidgenössischen Finanzdepartements*, Nr. 14, November.

Anhang: Datenquellen und Berechnungen

1. Grenzsteuersätze

Für die Herleitung der Steuerfunktionen und der darin dargestellten Grenzsteuersätze wurde die Berechnung der Einkommenssteuer in Excel programmiert und mit den Steuertabellen des Bundes, der Kantone und der Kantonshauptorte für das Jahr 2005 sowie den jeweils verfügbaren Abzugsmöglichkeiten und Freigrenzen gefüttert. Als Grenzsteuersatz ist die Zunahme der Einkommenssteuer bei einem Zuwachs des steuerbaren Einkommens um 100 Franken definiert.

2. Einkommensverteilungen

Als Rohdaten zur Einkommensverteilung für die Schätzung der Verteilungsfunktionen wurden von der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu Verfügung gestellte kantonale Daten verwendet. Diese beziehen sich in der Regel auf die Steuerperiode 2001. Für die Kantone Tessin, Waadt und Wallis beziehen sie sich auf die Steuerperiode 1999/2000. Die Einkommensstufen beziehen sich auf das steuerbare Einkommen nach Vorgabe der direkten Bundessteuer.

Abstract: *Swiss banking secrecy tempts foreigners to remain silent about capital incomes and, thus, not pay taxes as obliged by law, but residents of Switzerland as well. Therefore, Switzerland introduced a withholding tax on capital income in order to make domestic residents report levels of wealth and capital incomes properly. We ask whether a withholding tax rate of 35 percent achieves this goal. For this purpose, marginal income tax rates are computed and income distributions are estimated for each canton. From these we identify income levels and shares of tax payers for whom the withholding tax does not work as intended.*